



EU-Bankenunion

Richtige Idee, schlechte Durchführung

20. September 2013

Autor

Bernhard Speyer
+49 69 910-31735
bernhard.speyer@db.com

Editor

Barbara Böttcher

Deutsche Bank AG
DB Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management

Ralf Hoffmann | Bernhard Speyer

Die europäische Bankenunion schreitet vom Reißbrett zur Umsetzung, aber die Schwierigkeiten wachsen. Es ist gut möglich, dass die derzeit entstehenden institutionellen Strukturen nicht den notwendigen einheitlichen, stabilen Rahmen schaffen, um die Ziele der Bankenunion zu erreichen.

Am weitesten fortgeschritten sind die Pläne für eine einheitliche Bankenaufsicht. Die Verlagerung der Bankenaufsicht auf die EZB, eine Behörde mit europäischer Perspektive, könnte helfen, den Trend zu einer Refragmentierung der europäischen Bankenmärkte zu brechen und Zweifel an der Qualität europäischer Banken zu zerstreuen.

Trotzdem ist die Entscheidung für die EZB als europäische Bankenaufsicht nicht unproblematisch, weil sie zu schwerfälligen Entscheidungsstrukturen und Kompetenzüberlappungen führt.

Die geplante Bilanzprüfung vor Einführung des Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (SSM) könnte ein größeres marktbelegendes Ereignis werden. Deshalb ist im Vorfeld klarzustellen, wie eine etwaig notwendige Rekapitalisierung von Banken gewährleistet werden soll.

Mit dem Entwurf einer Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie liegt nun endlich ein zentraler Baustein der aufsichtsrechtlichen Reform vor. Er enthält viele sinnvolle Elemente, die Unsicherheit abbauen und die Marktdisziplin verbessern sollten. Allerdings bleiben den Mitgliedsländern zu viele Ermessensspielräume, die Wettbewerbsverzerrungen Vorschub leisten könnten.

Der Vorschlag der Kommission zum Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) ist schlüssig, aber problematisch. Ohne eine effektive Abwicklungsbehörde und einen glaubwürdigen Finanzierungsmechanismus kann die gemeinsame Bankenaufsicht nicht funktionieren. Notwendig sind zudem effektive Entscheidungsstrukturen. Diese Voraussetzungen erfüllt der SRM nicht.

Die zurückhaltende Reaktion der Mitgliedsländer auf den SRM-Vorschlag ist mehr als bedauerlich, offenbart sie doch eher eine grundlegende Ablehnung als bloß Bedenken über technische und rechtliche Details. Dies zeigt, dass die Mitgliedsländer nicht bereit sind, den logischen Konsequenzen des Konzepts der Bankenunion ins Auge zu blicken, was die nationale Souveränität und die finanziellen Implikationen angeht. Wenn sich dies nicht ändert, wird die Bankenunion scheitern.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Zeitplan

1

Februar 2014: Abschluss der Bilanzprüfungen durch die EZB

Mai 2014: EZB-/EBA-Stresstest

September 2014: Möglicher Start des ESM

Januar 2014 und danach alle 3 Jahre: Prüfung der ESAs

Januar 2015: Inkrafttreten der Abwicklungsrichtlinie und des SRM

Dezember 2015 (und danach alle 3 Jahre): Überprüfung des SSM (auf der Grundlage von Art. 26 der SSM-Verordnung)

Dezember 2016 (und danach alle 5 Jahre): Überprüfung des SRM (auf der Grundlage von Art. 84 der SRM-Verordnung)

2018 (noch in Diskussion): Inkrafttreten des Bail-in-Mechanismus

Die europäische Bankenunion nimmt Gestalt an und steht vor der Umsetzung. In dem Maße, in dem der Prozess voranschreitet, wachsen jedoch auch die Schwierigkeiten. So, wie es im Moment aussieht, dürften die neuen institutionellen Strukturen ein Zwischending bleiben, das nicht den notwendigen einheitlichen, effektiven Rahmen bietet, um die Ziele der Bankenunion zu erreichen. Nachdem sich die Mitgliedsländer im Juni 2012 auf eine ehrgeizige Agenda geeinigt haben, scheinen sie nun vor den Konsequenzen dieser Pläne zurückzuschrecken. Damit vergeben sie möglicherweise eine große Chance, die Finanzmärkte – EU-weit und speziell im Euroraum – auf ein solideres Fundament zu stellen. Das heißt nicht, dass die Bankenunion folgenlos bleiben wird. Sie wird ohne Frage erhebliche Auswirkungen auf die europäischen Banken und ihre Gläubiger haben; aber sie wird nicht halten, was man sich von ihr versprochen hat und was sie leisten sollte.

Hintergrund der Bankenunion

Als Bezugspunkt für die Bewertung der beschlossenen Maßnahmen in Richtung Bankenunion ist es hilfreich, sich die Ziele des Projekts in Erinnerung zu rufen. Seinerzeit waren im Wesentlichen zwei Aspekte maßgebend:

- Erhalt des gemeinsamen Marktes für Finanzdienstleistungen durch Einrichtung einer einheitlichen, wettbewerbsneutralen Finanzaufsicht in der EU.
- Durchbrechen des Nexus zwischen Staaten und Banken, d.h. des Teufelskreises zwischen fiskalischer und finanzieller Instabilität.¹

Mit Blick auf das erste Ziel hat die Finanzkrise gezeigt, dass integrierte Bankenmärkte, nationale Aufsicht und Finanzstabilität in Kombination eine „unmögliche Dreiheit“ bilden.² Es bieten sich letztlich nur zwei logische Auswege an: die Rückkehr zu einer Welt separierter, nationaler Bankenmärkte unter Verzicht auf die Vorteile der Integration³ oder der Schritt nach vorne zu supranationalen Strukturen für die Finanzaufsicht und Abwicklung.

Das zweite Ziel setzt zwei Dinge voraus: Zum einen sollten die Banken ihr Engagement in Staatsanleihen ihres Sitzlandes zurückfahren; zum anderen dürfen die Kosten für die Sanierung angeschlagener Banken/Bankensysteme nicht – oder zumindest nicht ausschließlich – nationalen Budgets aufgebürdet werden, sondern sollten auf die Gläubiger abgewälzt bzw. in dem Maße, wie dies nicht möglich oder sinnvoll ist, auf die Mitglieder der E(W)U verteilt werden.

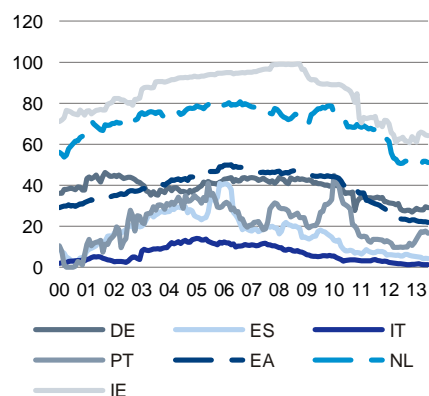
Daraus folgt zwingend, dass jeder, der die Bankenunion befürwortet, das Prinzip grenzüberschreitender Finanzhilfen akzeptieren muss – über staatliche Mechanismen (d.h. über den ESM) und/oder über private Mechanismen, wie von der Finanzbranche finanzierte Bankenabwicklungsfonds oder gemeinsame Einlagensicherungsfonds. Ebenso muss er die Idee eines wirklich integrierten gemeinsamen Finanzmarktes unterstützen, auf Protektionismus verzichten und die Refragmentierung des Marktes ablehnen.

Bislang scheint allerdings keine der beiden Bedingungen erfüllt, im Gegenteil: Die Banken haben ihr Engagement in Staatsanleihen ihres jeweiligen Sitzlandes zuletzt eher ausgeweitet als verringert (siehe Grafik 2) und die geplanten Richtlinien für die Abwicklung maroder Banken (siehe unten, S. 10-18) sehen keine nennenswerte grenzüberschreitende Lastenverteilung vor.

Anteile ausländischer Staatsanleihen

2

% der insgesamt von Banken gehaltenen Staatsanleihen



Quelle: EZB

¹ Als positiver Nebeneffekt würde das Eurosystem auch von der Aufgabe entlastet, marode Banken mit Liquiditätshilfen zu stützen.

² Vgl. Schoenmaker (2013).

³ So wurden im Verlaufe der Krise aufgrund eines fehlenden europäischen Sanierungs- und Abwicklungsmechanismus grenzüberschreitend tätige angeschlagene Banken in ihre Ländereinheiten aufgespalten, was dem gemeinsamen Finanzmarkt geschadet hat.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Deshalb werden sich die Hoffnungen nicht erfüllen, dass die Bankenunion kurzfristig eine Hilfe für jene Länder sein wird, die derzeit unter den negativen Rückwirkungen des Nexus zwischen Staat und Banken leiden. Sie wird bestenfalls helfen, *in Zukunft* den Aufbau ähnlicher Risiken in den europäischen Bankensystemen wie im Vorfeld der Krise zu vermeiden. Auch kann sie eine schnellere Reaktion auf derartige Probleme ermöglichen, wenn man davon ausgeht, dass die EZB als neue europäische Bankenaufsicht weniger bereit sein wird, ein Auge zuzudrücken, als nationale Aufsichtsbehörden dies in der Vergangenheit vielleicht waren.

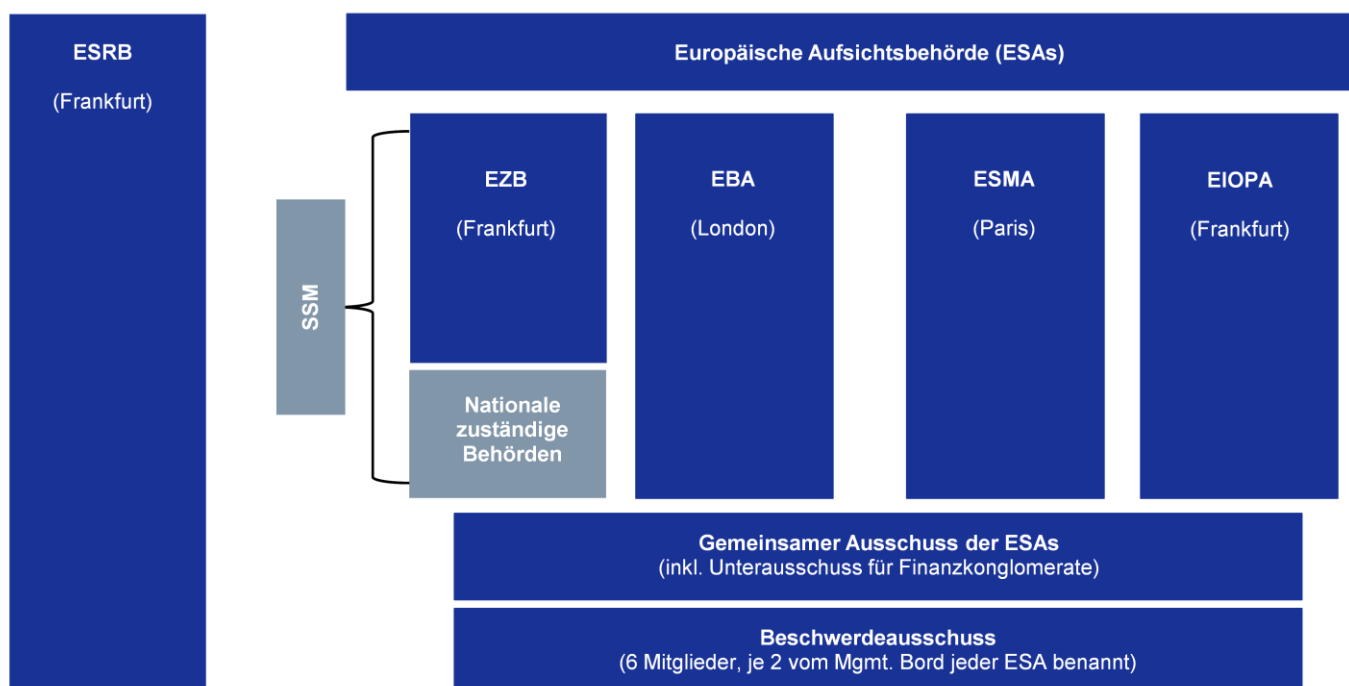
Bestandteile

Einigkeit besteht mittlerweile darüber, dass eine umfassende Bankenunion aus vier Bausteinen bestehen sollte, die in wechselseitiger Beziehung zueinander stehen.

- Ein gemeinsames Regelwerk.
- Ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus.
- Ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus.
- Ein Finanzierungsmechanismus für insolvente Banken einschließlich eines gemeinsamen Abwicklungsfonds, eines staatlichen Rettungsfonds und zumindest einer Angleichung der Einlagensicherungssysteme.
- Als ergänzendes Element zum mikroprudenziellen Aufsichtssystem bedarf es einer makroprudenziellen Aufsicht, die mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) im Jahr 2010 in der EU eingerichtet wurde.⁴

Die Akteure im Europäischen Finanzaufsichtssystem (ESFS)

3



Quelle: DB Research

⁴ Eine ausführliche Beschreibung des ESRB findet sich bei Speyer (2011), S. 4-8.

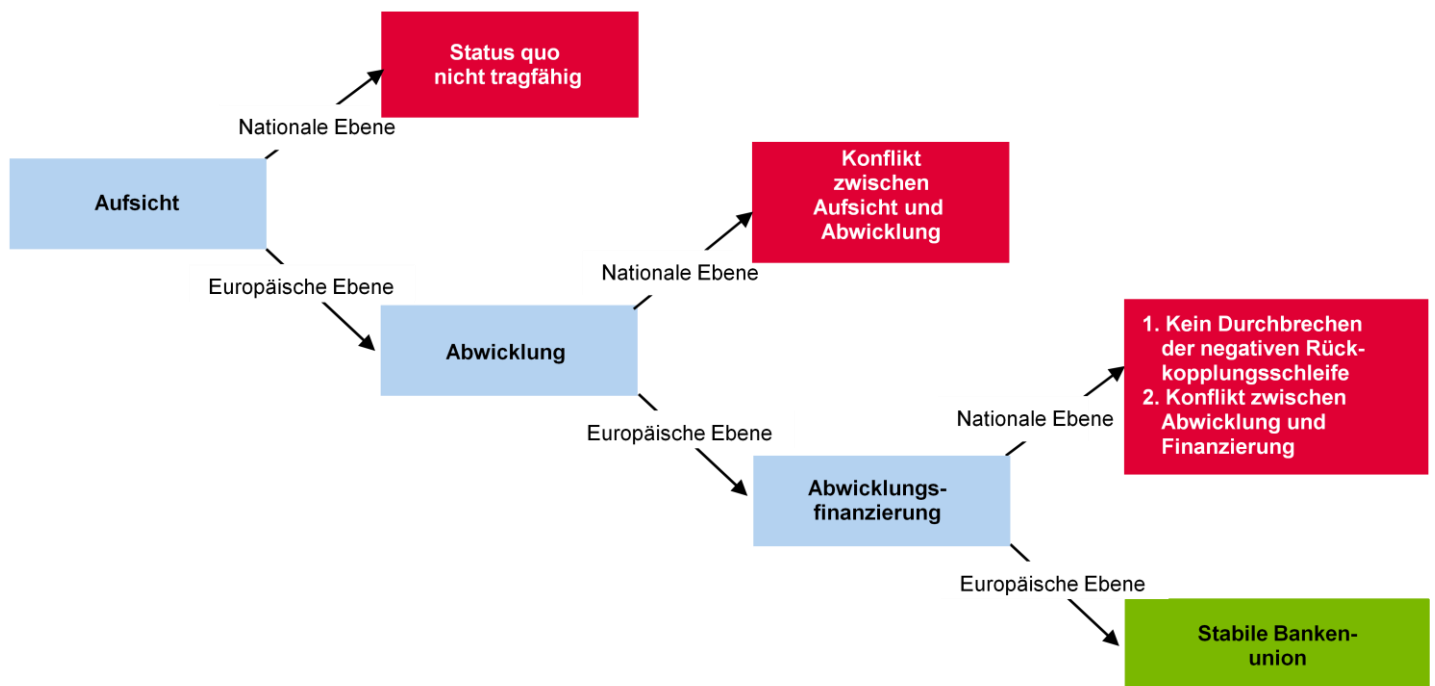


EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Alle diese Bestandteile sind eng miteinander verknüpft. Ohne ein gemeinsames Regelwerk bliebe die Aufsicht fragmentiert, Wettbewerbsverzerrungen wären vorprogrammiert und die Mitgliedsländer hätten Anreize, die Vorschriften zu ihrem Vorteil auszulegen. Mit einer einheitlichen Aufsicht ohne gemeinsamen Abwicklungsmechanismus ließe sich der Teufelskreis nicht durchbrechen, ebensowenig mit einer Abwicklung ohne Lastenverteilung. Und schließlich würde eine gemeinschaftlich finanzierte Abwicklung ohne gemeinsame Aufsicht Moral Hazard Vorschub leisten.

Ohne paneuropäische Abwicklung bleibt die Bankenunion instabil

4



Quelle: DNB

Die EU ist auf dem Weg, die genannten Elemente umzusetzen, allerdings nicht im Gesamtpaket, sondern einzeln – in unterschiedlichem Tempo und mit unterschiedlicher Substanz. Im Folgenden analysieren wir, welche Fortschritte in Bezug auf die einzelnen Elemente erzielt wurden. Dabei lassen wir die Diskussion der Einlagensicherungssysteme außen vor, und zwar aus zwei Gründen: (i) Wie an anderer Stelle erörtert, sind Einlagensicherungssysteme von untergeordneter Bedeutung für die institutionelle Struktur, und (ii) werden wir uns in einer separaten Publikation mit der Aktualisierung der Richtlinie zur Einlagensicherung und der Frage, wie sich diese in die Struktur der Bankenunion einfügt, befassen.

Der Einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM)

Die Rechtsgrundlage für den SSM bilden eine im April 2013 verabschiedete Verordnung des Europäischen Rates auf der Grundlage von Art.127(6) AEUV und eine Verordnung des Rates und des Europäischen Parlaments in Änderung der Verordnung zur Gründung der EBA aus dem Jahr 2010. Nach den Bestimmungen zum SSM soll die EZB die Aufsicht über alle Kreditinstitute in den SSM-Mitgliedsländern übernehmen. Dabei erhält sie die direkte Aufsichtsbefugnis



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Gremien des SSM

5

EZB-Rat

Aufgaben und Befugnisse

- De facto oberste Entscheidungsbefugnis durch Vetorecht gegen Beschlussvorlagen des Aufsichtsgremiums

Aufsichtsgremium (Supervisory Board)

Zusammensetzung

- Vorsitzender (nicht Mitglied des EZB-Rats), stellvertretender Vorsitzender (aus dem Kreis der Mitglieder des EZB-Rats gewählt), 4 Vertreter der EZB; 1 Vertreter jeder Aufsichtsbehörde der teilnehmenden Mitgliedsländer
- Beschluss per einfache Mehrheit; Vorsitzender hat entscheidende Stimme
- Komitologieentscheidungen erfordern qualifizierte Mehrheit
- Lenkungsausschuss (nicht mehr als 10 Mitglieder) aus Mitgliedern des Aufsichtsgremiums bereitet Sitzungen vor und leitet das Tagesgeschäft

Aufgaben und Befugnisse

- Ausarbeitung von Beschlussvorlagen für den EZB-Rat
- Beschlussvorlagen gelten als angenommen, wenn der EZB-Rat keine Einwände erhebt

Schlichtungsgremium

Zusammensetzung

- 1 Mitglied je teilnehmendes Mitgliedsland, von den einzelnen Ländern aus dem Kreis der Mitglieder des EZB-Rats und des Aufsichtsgremiums gewählt

Aufgaben und Befugnisse

- Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den zuständigen Behörden betroffener Teilnehmerländer und dem EZB-Rat im Falle der Ablehnung einer Beschlussvorlage des Aufsichtsgremiums

Zuständige nationale Behörden

Aufgaben und Befugnisse

- Teil des Netzwerks der Aufseher
- Ausschließliche Aufsichtsbefugnis über Kreditinstitute, die nicht der Aufsicht durch die EZB unterstehen
- Ausschließliche Zuständigkeit für die Verhinderung von Geldwäsche, Verbraucherschutz und Niederlassungen von Banken aus Drittländern

über die größten Banken, genauer: jene, die eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- Bilanzsumme von mehr als EUR 30 Mrd.
- Bilanzsumme von mehr als 20% des BIP ihres Sitzlandes und mindestens EUR 5 Mrd.
- Eine der drei größten Banken des betroffenen Mitgliedslandes.

Um harte Schwelleneffekte zu vermeiden (z.B. für Banken, deren Bilanzsumme um den Wert von EUR 30 Mrd. schwankt), sollen die genannten Schwellenwerte mit einer gewissen Flexibilität gehandhabt werden. Darüber hinaus erhält die EZB direkte Aufsichtsbefugnisse über alle Banken, für die Hilfen aus dem ESM beantragt oder gewährt wurden. Außerdem kann sie bei Bedarf jederzeit – um eine einheitliche Anwendung der hohen Aufsichtsstandards sicherzustellen – auf eigene Initiative nach Beratung mit den nationalen Behörden oder auf Wunsch einer zuständigen nationalen Behörde selbst die unmittelbare Aufsicht übernehmen. Nach diesen Kriterien ist davon auszugehen, dass rund 130 Banken, die etwa 80-85% der gesamten Bankaktiva im Euroraum halten, unter die direkte Aufsicht durch die EZB fallen.

Die Teilnahme am SSM wird für alle Mitgliedsländer der EWU verpflichtend sein; EU-Länder, die nicht Mitglied der EWU sind, können ebenfalls teilnehmen. Wie es aussieht, werden die meisten dies tun. Einzig Schweden und Großbritannien haben bereits erklärt, dass sie sich nicht anschließen wollen. Allgemein wird der Anreiz zur Teilnahme für die Nichtmitglieder der EWU von folgenden Überlegungen abhängen:⁵ (i) Zunächst offensichtlich davon, ob sie in der institutionellen Struktur des SSM ihre Interessen ausreichend gewahrt sehen (siehe unten, S. 7). (ii) Für Länder, die beabsichtigen, in absehbarer Zeit der EWU beizutreten, besteht ein starker Anreiz, sofort am SSM teilzunehmen, um den Prozess mit beeinflussen zu können (insbesondere, wenn die EZB de facto die Standards festlegt) und Erfahrung mit dem Mechanismus zu sammeln. (iii) Allgemeiner betrachtet, wird die Entscheidung für oder gegen die Teilnahme davon abhängen, wie die EWU-Nichtmitglieder die weitere Entwicklung im Euroraum einschätzen. Genauer gesagt: Wenn sie davon ausgehen, dass die Bankenunion ein weiterer Schritt in Richtung einer erfolgreichen Vollendung der Union ist, scheint eine frühzeitige Teilnahme sinnvoll. (iv) Länder, deren Bankenmärkte eng mit denen anderer (SSM-)Mitgliedsländer verflochten sind, sollten von der effizienteren und effektiveren zentralen Aufsicht profitieren. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen Niederlassungen und Tochtergesellschaften von Banken aus EWU-Ländern erhebliche Marktanteile haben. Für sie besteht immer das Risiko, dass die Behörden im jeweiligen Sitzland der Bank im Krisenfall den Interessen der Gastländer keine hinreichende Aufmerksamkeit schenken, weil sie den nationalen Kontrollinstanzen und Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Demgegenüber hat die EZB eine europäische Perspektive und ein europäisches Mandat. (v) Für alle Mitglieder spielen mögliche Wettbewerbsverzerrungen eine Rolle bei der Entscheidung über die Teilnahme am SSM, vor allem dann, wenn die Beaufsichtigung durch den SSM an den Finanzmärkten dereinst als Auszeichnung gelten sollte. (vi) Kleinere, international unbekanntere Finanzmärkte und ihre Finanzinstitute könnten möglicherweise profitieren, indem sie die Glaubwürdigkeit der EZB importieren – so, wie dertartige Länder vom Beitritt zur EU und der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (Acquis) profitiert haben.⁶

Die EZB wird als Aufsichtsbehörde eine starke Position haben: Laut Art. 12(2) der SSM-Verordnung kann die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen der EZB nur vom Europäischen Gerichtshof überprüft werden. Die Genehmigung zu Prüfungen

⁵ Darvas/Wolff (2013) behandeln das Thema ebenfalls ausführlich.

⁶ Dies setzt natürlich voraus, dass die EZB als Bankenaufsicht erfolgreich arbeitet.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

gen vor Ort müssen im Bedarfsfall nationale Gerichte erteilen, sie dürfen bei ihrer Genehmigungsentscheidung die Anträge der EZB aber nur formalrechtlich prüfen und nicht grundsätzlich. Das nationale Gericht darf nur prüfen, „ob der Beschluss der EZB echt ist und ob die beantragten Zwangsmaßnahmen im Hinblick auf den Gegenstand der Prüfung nicht willkürlich oder unverhältnismäßig sind“. Es darf „weder die Notwendigkeit der Prüfung in Frage stellen noch verlangen, in den Akten der EZB enthaltenen Informationen übermittelt zu bekommen“.

Gemäß Art. 1 der SSM-Verordnung beschränken sich die Aufsichtsbefugnisse der EZB auf Kreditinstitute. Damit sind nicht nur Versicherungsgesellschaften von der Aufsicht durch die EZB ausgenommen, sondern auch europaweite Finanzmarktinfrastrukturen wie Zentrale Gegenparteien (Central Counterparties, CCPs), für die eine europaweite Beaufsichtigung naheliegen würde. Hintergrund dieser Regelung ist die Tatsache, dass der SSM auf der Grundlage von Art. 127(6) AEUV errichtet wird. Danach ist die Übertragung von Aufsichtsbefugnissen an die EZB aber nur für Kreditinstitute zulässig.⁷

In Bezug auf Kreditinstitute erhält die EZB allerdings umfassende Befugnisse. Unter anderem kann sie Banken zulassen (und Lizenzen entziehen); sie kann Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen prüfen und auferlegen, Modelle genehmigen, frühzeitige Interventionsmaßnahmen verfügen, Geschäftsaktivitäten von Instituten einschränken oder begrenzen bzw. zur Aufgabe von Aktivitäten auffordern und Stresstests durchführen. Die nationalen Aufsichtsbehörden behalten letztlich nur ihre Befugnisse im Zusammenhang mit Fragen des Verbraucherschutzes und der Verhinderung von Geldwäsche sowie die Aufsichtsbefugnisse über Niederlassungen von Nicht-EU-Banken.

Die oberste Entscheidungsbefugnis im SSM liegt beim EZB-Rat, der über Beschlussvorlagen des noch einzurichtenden Aufsichtsgremiums (Supervisory Board) entscheidet (siehe Box 5 zur Zusammensetzung sowie zu Aufgaben und Befugnissen des Aufsichtsgremiums). Beschlussvorlagen des Aufsichtsgremiums gelten als angenommen, sofern der EZB-Rat sie nicht schriftlich ablehnt. Diese komplexe Struktur war erforderlich, weil nach europäischem Recht nur der EZB-Rat Beschlüsse fassen darf. Gleichzeitig wollte man die Aufgabe der Richtungsfestlegung, Überwachung und Vorbereitung von Aufsichtsentscheidungen nicht dem Rat übertragen, um mögliche Interessenkonflikte mit der geldpolitischen Aufgabe der EZB zu vermeiden.

Zusätzliche Komplexität erwächst aus der Einrichtung eines Schlichtungsgremiums (Art. 18 (3b) der SSM-Verordnung). Es ist zuständig für eine Reaktion auf Einwände nationaler Behörden im Falle der Ablehnung einer Entscheidung des Aufsichtsgremiums durch den EZB-Rat.⁸ Interessanterweise haben einige Beobachter bereits das Schlichtungsgremium (und nicht den EZB-Rat) als letzte Entscheidungsinstanz bezeichnet. Diese Interpretation ist auch nicht ganz abwegig, wenn man bedenkt, dass im Schlichtungsgremium jedes Teilnehmerland mit einem Mitglied vertreten ist, das von den im EZB-Rat und im Aufsichtsgremium vertretenen Mitgliedsländern gewählt wird. Damit ist es faktisch ein kleiner Ecofin, der auf Mehrheitsbeschluss handelt.⁹

⁷ Eine ausführliche Erörterung dieser Einschränkungen findet sich bei Speyer (2012), S. 10-11.

⁸ Die Teilnehmerländer, die nicht Mitglied der EWU sind, haben sogar noch weitreichendere Rechte: Ist ein Teilnehmerland nicht einverstanden mit der Ablehnung einer Beschlussvorlage des Aufsichtsgremiums durch den EZB-Rat, kann es sich für nicht an die Entscheidung gebunden erklären (was dann zur Unterbrechung oder Beendigung der Mitgliedschaft nach Art 6 (6) führt, siehe S. 10).

⁹ Es ist wohl nicht völlig abwegig, anzunehmen, dass die Mitgliedsländer einen starken Anreiz haben, den Vertreter ihrer jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörde als Mitglied des Schlichtungsgremiums zu benennen, mit anderen Worten, einen Vertreter, der ihren nationalen Behörden gegenüber rechenschaftspflichtig ist.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) bleibt zuständig für die Ausarbeitung des gemeinsamen Regelwerks (Single Rulebook). Aufgrund von Bedenken, dass die EZB diesen Prozess dominieren könnte, wurde der Abstimmungsmodus in der EBA verändert. Danach erfordern Entscheidungen über Standards nunmehr eine doppelte Mehrheit der Stimmen der am SSM teilnehmenden und der nicht teilnehmenden Mitgliedsländer, solange mindestens vier Mitgliedsländer nicht Teilnehmer des SSM sind. Im Verwaltungsrat der EBA müssen mindestens zwei Vertreter aus Mitgliedsländern sitzen, die nicht am SSM teilnehmen. Welche Bedeutung diese Veränderungen haben, ist allerdings etwas fraglich: Immerhin haben die EWU-Mitglieder schon jetzt eine Stimmenmehrheit in der EBA, wenn und sofern sie einheitlich abstimmen.

Die EZB wird die Aufsicht gemeinsam mit den zuständigen nationalen Behörden auf Basis des Single Rulebook ausüben. Allerdings legt die CRD IV als Hauptbestandteil des Rulebook wesentliche Elemente in das Ermessen der einzelnen Länder. Die EZB wird die Banken also de facto auf der Grundlage von 28 nationalen Regelwerken beaufsichtigen – oder, um es mit den Worten des CEO von CEPS, Karel Lannoo, zu sagen: „Die Bankenunion startet mit Eigenkapitalvorschriften, die eher einem Emmentaler Käse gleichen als einem Single Rulebook.“¹⁰

In ihrer Rolle als Bankenaufseher ist die EZB dem Europäischen Rat und Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Sie hat Berichtspflichten (z.B. ein jährlicher Bericht) zu erfüllen und muss alle Fragen des Europäischen Parlaments, der Euro-Gruppe bzw. der nationalen Parlamente schriftlich beantworten. Die nationalen Parlamente können überdies ein Mitglied des Aufsichtsgremiums „gemeinsam mit einem Vertreter der nationalen zuständigen Behörde“ (Art. 17a,3 der SSM-Verordnung) zu einem Gedankenaustausch laden. Da es kein Verwaltungsgericht auf EU-Ebene gibt, vor dem Entscheidungen der EZB angefochten werden können, sieht die Verordnung die Einrichtung eines internen administrativen Überprüfungsausschusses vor (Art. 17b), der die „verfahrensmäßige und materielle Übereinstimmung der getroffenen Beschlüsse“ überprüft. Die fünf Mitglieder des Überprüfungsausschusses sind vom EZB-Rat zu benennen. Einen Antrag auf Überprüfung eines Beschlusses kann jede natürliche oder juristische Person einreichen, an die sich der jeweilige Aufsichtsbeschluss der EZB richtet. Jeder Antrag muss binnen zwei Monaten bearbeitet werden. Nach Abschluss des Überprüfungsverfahrens fasst der EZB-Rat einen Beschluss, mit dem er den ursprünglichen Beschluss bestätigt, aufhebt oder ändert; ein Einspruch ist nicht möglich.

Laut Art. 27 der SSM-Richtlinie soll die einheitliche Bankenaufsicht im März 2014 bzw. 12 Monate nach Inkrafttreten der vom Europäischen Rat verabschiedeten Verordnung ihre Arbeit aufnehmen. Letztendlich aber liegt die Entscheidung über den tatsächlichen Start des SSM bei der EZB, da diese nach den Bestimmungen der SSM-Verordnung das letzte Wort hat: Art. 27(2) legt fest, dass der SSM erst umgesetzt wird, wenn die EZB grünes Licht gibt und in der Lage ist, die Aufgabe wahrzunehmen. Diese Bestimmung hat man vermutlich in den Vertrag aufgenommen, weil man sichergehen möchte, dass die EZB umfassend auf die neue Aufgabe vorbereitet ist und über die notwendige personelle Ausstattung, entsprechende Strukturen und hinreichende Fachkompetenz verfügt. Als Nebeneffekt gewinnt die EZB damit aber auch erheblichen Einfluss auf die Mitgliedsländer. Konkret ist sie in der Lage (i) Mitgliedsländer zu zwingen, Schwächen im Bankensystem ihres Landes konsequent zu beseitigen (siehe nächster Abschnitt zur anstehenden Bilanzprüfung), und (ii) das Design der Bankenunion zu beeinflussen. Erheblichen Druck kann sie insbesondere ausüben, wenn es um ein funktionsfähiges Design des Abwicklungsmechanismus geht. Die EZB hat wiederholt auf die offenkundige Tatsache verwiesen, dass eine wirksame Finanzaufsicht die Existenz eines effektiven Abwicklungs-

¹⁰ Lannoo (2013), S.1.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

mechanismus voraussetzt.¹¹ Das bedeutet, dass eine paneuropäische Aufsicht eines effektiven europäischen Abwicklungsmechanismus bedarf, den die Mitgliedsländer bis dato offenbar jedoch nicht einführen wollen (siehe unten).

Bilanzprüfung

Vor Einführung des SSM wird die EZB (auf der Grundlage von Art. 27(4) der SSM-Verordnung) die Bankbilanzen prüfen. Sie wird dabei von gemischten Teams unterstützt, die sich aus nationalen Bankenaufsehern und externen Buchprüfern zusammensetzen. Diese Bilanzprüfung ist, wie die Bezeichnung vermuten lässt, umfassender als ein Stresstest. Während letzterer nur die Aktivseite der Bankbilanzen unter der Annahme ungünstiger Szenarios prüft, analysiert erstere auch die Tragfähigkeit der Refinanzierungsstruktur. Warum die EZB diese Bilanzprüfung vorsieht, liegt auf der Hand: Sie möchte durch die strenge Prüfung sicherstellen, dass sie ihre Arbeit mit gesunden Banken und ohne Sorgenkinder aufnehmen kann – damit nicht schon bald nach Übernahme der Aufgabe ein Problemfall eintritt, der ihre Reputation beschädigen würde. Die EZB wird erst dann die Aufsicht übernehmen, wenn bei den Bilanzprüfungen festgestellte Defizite in der Eigenkapitalausstattung beseitigt sind. Damit tritt sie in direkten Konflikt mit den Mitgliedsländern, von denen die meisten vermutlich weniger strenge Tests bevorzugen würden, weil sie befürchten müssen, dass (i) die EZB sie auffordert, Banken staatlicherseits zu rekapitalisieren bzw. abzuwickeln, wenn es diesen nicht gelingt, frische Mittel bei privaten Gläubigern aufzunehmen, und (ii) man ihnen vorwirft, die Aufsicht in der Vergangenheit zu lax gehandhabt zu haben.

Die Bilanzprüfung könnte sich als größeres, marktbewegendes Ereignis erweisen. Klar ist jedenfalls: Es muss im Vorfeld geklärt sein, wie die Banken bei Bedarf rekapitalisiert würden. Andernfalls kann die Maßnahme zu erheblichen Störungen an den Finanzmärkten führen, wenn die Überlebensfähigkeit von Banken in Zweifel gerät. Dabei ist anzumerken, dass die Kompromisse der Euroländer über den Einsatz des ESM zur Rekapitalisierung von Banken das Dilemma nicht lösen, da sie nur in sehr begrenztem Rahmen den Einsatz des ESM zur Beseitigung von Altlasten erlauben (siehe unten, S.12-13).

Bewertung des Aufsichtsmechanismus

Positiv ist eindeutig zu verbuchen, dass die Einrichtung der europäischen Bankenaufsicht einen beispiellosen Akt der Übertragung von Befugnissen auf eine supranationale Ebene darstellt. Die Beschlüsse zum SSM wurden auch überraschend schnell getroffen, was bestätigt, dass die Entscheidungsträger in der E(W)U rasch handeln können, wenn es um wichtige Fragen zur Stabilisierung der europäischen Wirtschaft und insbesondere der EWU geht. Substanziell betrachtet, könnte die Verlagerung der Bankenaufsicht auf eine Institution mit europäischer Perspektive dazu beitragen, die gefährliche und schädliche Tendenz zu einer Refragmentierung der europäischen Bankenmärkte zu stoppen – eine Entwicklung, die einige nationale Bankenaufseher mit ihren Bemühungen vorantreiben, die nationalen Märkte abzuschotten, etwa indem sie konzerninterne Kapital- und Liquiditätstransfers beschränken.¹² Und schließlich könnten die von der EZB beaufsichtigten europäischen Banken Vertrauen an den europäischen Finanzmärkten zurückgewinnen – vorausgesetzt, die EZB erweist sich als strenge und respektierte Aufsichtsbehörde und erwirbt sich in dieser Funktion mit der Zeit ein ebenso hohes Ansehen wie als Zentralbank. Dann würde auch der Zinsaufschlag sinken, den viele europäische Banken aufgrund der Ungewissheit derzeit bei der Refinanzierung zahlen müssen.

¹¹ Siehe beispielsweise Cœuré (2013).

¹² Vgl. z.B. Bini Smaghi (2013), S. 36.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Auf der Negativseite stehen dem allerdings einige gravierende Schwachstellen gegenüber:

- Die Wahl von Art. 127(6) AEUV als Rechtsgrundlage für den SSM ist ungünstig. Man hat sich dafür entschieden, um den Prozess zu beschleunigen, aber dies gelingt nur zu einem hohen Preis. Neben grundsätzlichen Bedenken, ob (i) Art. 127(6) AEUV eine hinreichend robuste Rechtsgrundlage bietet und (ii) ob es sinnvoll ist, Aufsichtsbefugnisse an Zentralbanken zu übertragen¹³, sehen wir das Problem, dass sich daraus, wie oben beschrieben, schwerfällige Entscheidungsstrukturen ergeben. Genau das Gegenteil ist in Krisensituationen erforderlich, nämlich klare, zügige Entscheidungen. Darüber hinaus ergibt sich aus Art. 127(6) AEUV die Einschränkung, dass die paneuropäische Aufsicht auf Kreditinstitute beschränkt bleibt. Angesichts der wachsenden Bedeutung paneuropäischer Finanzmarktinfrastrukturen wie CCPs ist dies zweifellos problematisch.¹⁴
- Die Wahl der EZB als Bankenaufseher ist noch aus einem anderen Grund problematisch: Im Falle der Insolvenz einer beaufsichtigten Bank dürfte die EZB zu den interessierten Parteien im Abwicklungsprozess zählen. Wenn „Bail-in“ die Norm wird (siehe unten), wird die EZB aufgrund ihrer normalen Geschäfte im Rahmen der Geldpolitik höchstwahrscheinlich unter den Gläubigern eines insolventen Instituts sein.
- Gelingt es den Mitgliedstaaten nicht, sich auf einen Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) zu einigen, ergibt sich das Problem, dass Kontrolle und Haftung auseinanderfallen: Während die EU-Ebene (d.h. die EZB) die Befugnis erhält, Banken zu schließen, müssen die privaten Gläubiger und die jeweiligen Mitgliedsländer dann die Kosten tragen. Die Beteiligung privater Gläubiger entspricht zwar, wie in der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie formuliert, den politischen Präferenzen. Letztere ist aber problematisch, weil sie zu einer Trennung von Kontrolle und Haftung führt.
- Aus der SSM-Verordnung ergeben sich in mehreren Bereichen konkurrierende Befugnisse:
 - Die Mitgliedsländer bereiten die Zulassung von Banken vor, aber die EZB genehmigt sie (Art. 13).
 - Die Mitgliedsländer können der Schließung einer Bank widersprechen (Art. 13 (2a)), solange sie für die Abwicklung des Instituts zuständig sind.
 - Im Hinblick auf die makroprudenzielle Aufsicht (Art. 4a,1 und 2) kann die EZB Einwände gegen Maßnahmen der nationalen Behörden erheben, diese aber nicht verhindern; gleichzeitig kann die EZB eigene Maßnahmen beschließen. Dies birgt zwangsläufig die Gefahr sich überlappender, wenn nicht gar gegensätzlicher Maßnahmen. Zudem bedeutet es, dass die EZB es als Bankenaufsicht mit einem breiten Spektrum an Kapitalpuffern zu tun hat, die nicht von ihr selbst, sondern von den nationalen Behörden festgelegt werden.
- Der SSM schafft – zwar nicht de jure, aber de facto – ein zweistufiges Aufsichtssystem, da kleinere Banken separat unter der Aufsicht ihrer nationalen Behörden bleiben. Es steht deshalb zu befürchten, dass die EZB keine direkte Kontrolle über angeschlagene kleinere Banken anstrebt bzw. übernimmt, bis es zu spät ist. Außerdem könnte es für die Mitgliedsländer interessant sein, im Falle unmittelbar drohender Schwierigkeiten Befugnisse an die EZB abzugeben. Und schließlich führt das de facto zweistufige System zu Wettbewerbsverzerrungen, die noch dadurch verstärkt werden, dass

¹³ Siehe hierzu Ausführungen bei Speyer (2012), S. 10-11 bzw. S. 7.

¹⁴ Siehe Kaya (2013), S. 11-13, 20-21.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

kleine Banken weiterhin den nationalen Rechnungslegungsvorschriften unterliegen und nicht, wie alle direkt der EZB-Aufsicht unterstellten Banken, die IFRS anwenden müssen.¹⁵

- Was die Wettbewerbsverzerrungen zusätzlich verschärft, ist das fehlende wirklich einheitliche Regelwerk und der oben erwähnte Entscheidungsspielraum beim Einsatz makroprudenzieller Instrumente. Dies ließe sich zwar im Zeitablauf korrigieren, wenn die EBA erfolgreich arbeitet, die bisherige Erfahrung zeigt jedoch, dass es bis dahin ein weiter Weg ist.
- Erstmals in der Geschichte der europäischen Integration sieht die Gesetzgebung der EU in der SSM-Verordnung eine explizite Ausstiegsklausel vor (Art. 6.6a). Danach können Länder, die nicht Mitglied der EWU sind, aber am SSM teilnehmen, auf eigenen Wunsch nach mindestens dreijähriger Mitgliedschaft oder im Falle schwerwiegender Meinungsverschiedenheiten über einen Beschluss, der das Land betrifft, aus dem SSM ausscheiden.¹⁶ Dies mag zwar den Ländern, die zeitnah der EWU beitreten wollen, und den Nicht-Euroländern die Teilnahme am SSM schmackhafter machen, es schafft aber auch einen gefährlichen Präzedenzfall – umso mehr in einem Bereich wie der Finanzaufsicht, wo es verlässlicher und stabiler Strukturen bedarf, um Vertrauen aufzubauen.

Unter dem Strich bleibt festzuhalten, was wir schon seit langer Zeit wiederholt feststellten: viele Probleme, die sich aus der nun festgelegten Struktur ergeben, wären nicht entstanden, hätte man nicht Art. 127(6) AEUV zugrunde gelegt, sondern auf der Grundlage einer umfassenden Vertragsänderung eine Europäische Bankenaufsichtsbehörde (und dazu eine Europäische Abwicklungsbehörde) geschaffen.

Die Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie („Abwicklungsrichtlinie“)

Am 27. Juni 2013 verabschiedete der Rat eine vorläufige Fassung der Einheitlichen Abwicklungsrichtlinie (kurz: „Abwicklungsrichtlinie“), die ursprünglich im Juni 2012 von der Kommission eingebracht worden war und nun mit dem Europäischen Parlament abgestimmt werden muss. Die Abwicklungsrichtlinie ist nicht das Gleiche wie der SRM (siehe unten), obgleich beide miteinander verbunden sind. Ursprüngliches Ziel der Richtlinie war es, einen Rahmen für die ordnungsgemäße Abwicklung von Banken *auf nationaler Ebene* in den einzelnen Mitgliedsländern zu schaffen. Sie bildet nicht die Grundlage für einen paneuropäischen Abwicklungsmechanismus (und hatte dies auch nie zum Ziel), sondern formuliert Mindeststandards für eine nicht wettbewerbsverzerrende Bankenabwicklung in der EU. Diese Standards bilden offenkundig aber auch den Kern des Vorschlags für die SRM-Verordnung, die folglich in vielen Punkten auf die Abwicklungsrichtlinie Bezug nimmt. Inhaltlich umfasst die Abwicklungsrichtlinie drei logische Komponenten eines Sanierungs- und Abwicklungsmechanismus, nämlich Vereinbarungen zur Vorbereitung und Prävention, Bestimmungen zur frühzeitigen Intervention und Vorschriften zur Abwicklung.

Als Präventiv- und Vorbereitungsinstrument sind die Banken künftig verpflichtet, Sanierungs- und Abwicklungspläne („Testamente“) vorzulegen. Die Mitgliedsländer müssen, sofern noch nicht vorhanden, nationale Abwicklungsbehörden aufbauen, die über ein umfassendes Instrumentarium zur Abwicklung von Instituten verfügen, d.h.

¹⁵ Offenkundig wird dies auch zu einer mangelnden Vergleichbarkeit der Bankbilanzen führen.

¹⁶ Nach Ablauf von drei weiteren Jahren kann ein Land erneut eintreten. Die EZB kann Nichtmitglieder der EWU bei schwerwiegender Nichteinhaltung von Vereinbarungen auch aus dem SSM ausschließen (Art. 6.6).



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

- Veräußerung von Unternehmen (oder Teilen davon),
- Gründung eines Brückeninstituts als vorübergehende Heimat einer „Good Bank“,
- Ausgliederung von Vermögenswerten,
- Bail-in-Maßnahmen.

Die Abwicklungsrichtlinie soll 2015 in Kraft treten; ab wann die Bail-in-Bestimmung gelten soll, ist noch Gegenstand von Verhandlungen zwischen Rat und Parlament (letzteres drängt auf 2016, ersterer befürwortet 2018). Leitgedanke der Richtlinie ist, dass bei künftigen Insolvenzfällen im Bankensektor Bail-in die Regel und Bail-out die Ausnahme sein sollte. Zur Sanierung oder Abwicklung betroffener Institute wurde deshalb eine Haftungskaskade festgelegt.¹⁷ Danach erfolgt der Rückgriff auf die Gläubiger zur Abdeckung von Verlusten in folgender Reihenfolge:

- Aktionäre,
- Nachrangige Gläubiger,
- Inhaber vorrangiger unbesicherter Anleihen und bestimmte Einlegergruppen, die nicht über Einlagensicherungssysteme abgesichert sind,
- Sonstige Gläubiger, die nicht über Einlagensicherungssysteme abgesichert sind.

Gesicherte Einlagen sind vom Bail-in ausgenommen – zweifellos eine Konsequenz aus den katastrophalen Ereignissen im Frühjahr 2013, als anfängliche Pläne zur Beteiligung gesicherter Spareinlagen in Zypern für große Verunsicherung und politischen Ärger sorgten. Einlagen oberhalb des gesicherten Betrags können prinzipiell zur Sanierung von Banken herangezogen werden; innerhalb dieser Gruppe stehen jedoch Einlagen von Privatpersonen, Mikro-, Klein- und mittelständischen Unternehmen und Verbindlichkeiten gegenüber der EZB in der Gläubigerhierarchie über Einlagen von Großunternehmen, die auf einer Stufe mit ungesicherten Gläubigern stehen. Auch gedeckte Einlagen und besicherte Verbindlichkeiten, wie Covered Bonds, sind von einer möglichen Gläubigerbeteiligung ausgenommen. Dies gilt ebenfalls für Verbindlichkeiten gegenüber der EIB, Verbindlichkeiten gegenüber Beschäftigten (d.h. Gehälter und Pensionszahlungen) und Lieferanten im Zusammenhang mit dem täglichen Geschäftsbetrieb (z.B. Sicherheit, Datenservices, Telekommunikation und IT-Services) sowie für im Zahlungssystem befindliche Mittel mit einer Restlaufzeit von weniger als sieben Tagen und Interbankeneinlagen mit einer Ursprungslaufzeit von weniger als sieben Tagen. Letztere Bestimmung soll sicherstellen, dass im Falle der Insolvenz einer Bank zentrale Teile des Finanzsystems, die wichtige Leistungen für die Wirtschaft erbringen, ihre Arbeit unbeeinträchtigt fortsetzen können. Die Banken werden darüber hinaus verpflichtet sein, ein Mindestvolumen an abschreibungsfähigen Verbindlichkeiten (MREL) zur Absorption von Verlusten vorzuhalten. Damit soll die Wiederholung eines Szenarios wie in Zypern verhindert werden, wo die Beteiligung von Einlegern unausweichlich wurde, da es an hinreichend vielen anderen Verbindlichkeiten mangelte, die man hätte heranziehen können. Die Höhe der MREL soll individuell je nach Größe, Risiko und Geschäftsmodell der jeweiligen Bank festgelegt werden.

Alle EU-Mitgliedsländer müssen nationale Abwicklungsfonds aufbauen (sofern noch nicht vorhanden);¹⁸ diese sollen grundsätzlich neben den nationalen Ein-

¹⁷ Vgl. Rat (2013).

¹⁸ Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht ganz klar, in welcher Beziehung die auf Basis der Abwicklungsrichtlinie einzurichtenden nationalen Abwicklungsfonds und der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Europäische Abwicklungsfonds unter dem SRM (s. S. 16) stehen



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

lagensicherungssystemen bestehen, die Länder können sich jedoch auch dafür entscheiden, Abwicklungsfonds und Sicherungssysteme zu verschmelzen. Spätestens nach zehn Jahren soll die Zielausstattung der Fonds in Höhe von 0,8% der gedeckten Einlagen erreicht sein. Die Finanzierung erfolgt durch eine Bankenabgabe, die sich nach der Höhe der Verbindlichkeiten, bereinigt um die Risikostruktur des jeweiligen Instituts, richtet. Ein Rückgriff auf den Abwicklungsfonds ist nur möglich, wenn die Gläubiger bereits mit mindestens 8% ihrer Forderungen an den Sanierungskosten beteiligt wurden, und ist grundsätzlich auf einen Höchstbetrag von 5% der Gesamtverbindlichkeiten einer Bank beschränkt. Die nationalen Abwicklungsfonds dürfen sich auf freiwilliger Basis gegenseitig Kredite gewähren – was faktisch bedeutet, dass sie es aller Wahrscheinlichkeit nach nicht tun werden.

Die Haftungskaskade läuft jedoch nicht automatisch ab, sondern die Behörden können nach dem Richtlinienvorschlag auf die Beteiligung einzelner Untergruppen von Gläubigern verzichten, wenn dies nicht „innerhalb einer angemessenen Frist“ möglich ist, um „die Kontinuität kritischer Funktionen zu gewährleisten“, „um eine Ansteckung zu verhindern“ oder um „eine Wertvernichtung zu vermeiden“.¹⁹

In der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet geblieben ist eine Mitteilung²⁰ vom Juli 2013, in der die GD Wettbewerb der Europäischen Kommission überarbeitete Vorschriften für staatliche Beihilfen für Finanzinstitute vorlegte. Die Mitteilung deckt sich weitgehend mit den Bestimmungen der Abwicklungsrichtlinie. Letztendlich legt sie fest, dass Banken vollumfänglich ihr Eigenkapital und nachgeordnete Schuldtitel zum Ausgleich von Verlusten eingesetzt haben müssen, bevor staatliche Beihilfen gewährt werden können. Damit bildet die Beihilfekontrolle durch die EU faktisch schon vor Inkrafttreten der Abwicklungsrichtlinie und des SRM die Grundlage für die Abwicklung von Banken.

Bankenrekapitalisierung mithilfe des ESM

Parallel zum Kompromiss über die Abwicklungsrichtlinie einigten sich die EU-Mitgliedsländer auch über einen operativen Rahmen für den Einsatz des ESM als staatlichen Rettungsschirm für angeschlagene Banken. Grundsätzlich stehen die Mittel aus dem ESM nicht vor der Verabschiedung der Abwicklungsrichtlinie und der überarbeiteten Richtlinie über Einlagensicherungssysteme sowie nur für künftige Fälle zur Rekapitalisierung von Banken zur Verfügung. Dies wurde festgelegt, nachdem die Gläubigerländer auf einer wirksamen Kontrolle der betroffenen Banken auf EU-Ebene (statt nur durch die nationale Bankenaufsicht) beharrt hatten. Die Vereinbarung lässt jedoch einen gewissen Spielraum zur rückwirkenden Genehmigung von Mitteln „auf Einzelfallbasis und im gegenseitigen Einvernehmen“ – was bedeutet, dass Banken in den Programmländern (Irland, Portugal, Spanien, Griechenland und Zypern) unter diesen Voraussetzungen Mittel aus dem ESM erhalten könnten.

Der ESM erhält die Befugnis, bis zu EUR 60 Mrd. für die Rekapitalisierung insolventer Banken bereitzustellen; diese Obergrenze kann – „falls als notwendig erachtet“ – vom Gouverneursrat des ESM überprüft werden. Die Mittel werden im Regelfall als hartes Kernkapital bereitgestellt, sodass der ESM Beteiligungsrechte erhält. Die Anteilseigner der Banken, in zweiter Linie die Gläubiger entsprechend den Bail-in-Vorschriften und schließlich die betroffenen Staaten müssen die Rekapitalisierung aber weiterhin mitfinanzieren. Allgemeiner betrachtet, ist die Bereitstellung von Mitteln aus dem ESM an folgende Bedingungen geknüpft:

werden. Sicher ist bislang nur, dass Mitgliedsländer, die nicht am SRM teilnehmen und derzeit keinen Abwicklungsfonds haben, einen solchen aufbauen müssen.

¹⁹ Vgl. Rat (2013).

²⁰ Europäische Kommission (2013).



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

- Erstens können nur solche Banken Hilfsmittel erhalten, die als systemrelevant gelten und keine Mittel am Kapitalmarkt aufnehmen können, aber einen tragfähigen Sanierungsplan vorgelegt haben.
- Zweitens werden nur dann Mittel aus dem ESM bereitgestellt, wenn die Rekapitalisierung das betroffene Mitgliedsland (ausgehend von der Annahme, dass alle privaten Quellen ausgeschöpft wurden und sich als nicht ausreichend erwiesen haben) überfordern und seinen eigenen Zugang zum Kapitalmarkt gefährden würde. Mit anderen Worten: Eine direkte Rekapitalisierung aus den ESM kommt nur in Frage, wenn es die günstigere Alternative zu einem ESM-Programm für das betroffene Land ist.
- Drittens muss der betroffene Staat die Rekapitalisierung auch nach der Genehmigung von ESM-Mitteln mitfinanzieren. Konkret muss er ausreichend Kapital einschießen, um die harte Kernkapitalquote der Bank unter einem hinreichend vorsichtigen Stressszenario auf 4,5% zu heben. An jeder darüber hinausgehenden Kapitalspritze muss sich der Staat mit 20% beteiligen (dieser Anteil wird zwei Jahre nach Inkrafttreten des direkten Rekapitalisierungsinstruments auf 10% sinken). Die Mitfinanzierungspflicht kann jedoch „im gegenseitigen Einvernehmen“ des Mitgliedslandes und des ESM-Gouverneursrats partiell oder ganz aufgehoben werden, wenn das Land fiskalisch nicht in der Lage ist, einen solchen Beitrag zu leisten.
- Viertens sind Entscheidungen über die direkte Rekapitalisierung aus dem ESM im beiderseitigen Einvernehmen zu treffen.

Die genannten Bedingungen stellen in der Summe eine nicht geringe Hürde dar, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Beschlüsse einen Konsens im Gouverneursrat des ESM erfordern. Folglich wird der Nexus zwischen Banken und Staaten eher abgeschwächt als gebrochen. Staaten, die finanziell auf schwachen Füßen stehen, könnten angesichts der strengen Vorbedingungen zudem eher geneigt sein, die Lasten auf die Gläubiger abzuwälzen, als Hilfsmittel aus dem ESM zu beantragen.

Bewertung und Konsequenzen

- Positiv zu bewerten ist, dass mit der Abwicklungsrichtlinie ein Kernelement der regulatorischen Reform endlich Gestalt annimmt. Dass die Mitgliedsländer sich auf ein gemeinsames Vorgehen einigen konnten, ist ein beachtlicher Erfolg, der zeigt, dass sie in wichtigen Angelegenheiten noch immer zu einem Konsens gelangen können. Vor der Einigung auf die Kompromisslösung gingen die Ansichten über den geeigneten Umgang mit angeschlagenen Banken auseinander – was in Anbetracht der Unterschiede in der Finanzierungsstruktur nicht überrascht. Schließlich wird sich eine einheitliche Haftungskaskade je nach Finanzierungsstruktur der Banken unterschiedlich auswirken, und zwar insbesondere auf die Lastenverteilung.²¹
- Die Abwicklungsrichtlinie ist auch deshalb begrüßenswert, weil sie ein transparentes, einheitliches Konzept zur Sanierung und Abwicklung von Banken liefert und damit einen guten Teil der Unsicherheit beseitigt, die durch die unterschiedlichen Vorgehensweisen in Irland, Spanien, den Niederlanden, Portugal und Zypern entstanden ist. Mit der Durchsetzung des Bail-in-Prinzips sollte auch die Marktdisziplin steigen. Allerdings werden die Wähler Nutz und Frommen eines Bail-in möglicherweise anders beurteilen, wenn sie in der nächsten Krise direkt oder indirekt als Gläubiger betroffen sind, anstatt wie bisher im Fall eines bail-outs als Steuerzahler. Die öf-

²¹ Beispielsweise hieß es, dass Frankreich sich für mehr Flexibilität in der Haftungskaskade ausgesprochen hatte, um Anleihegläubiger von der Haftung ausnehmen zu können, da Anleihen in Frankreich einen großen Teil der Bankverbindlichkeiten ausmachen.



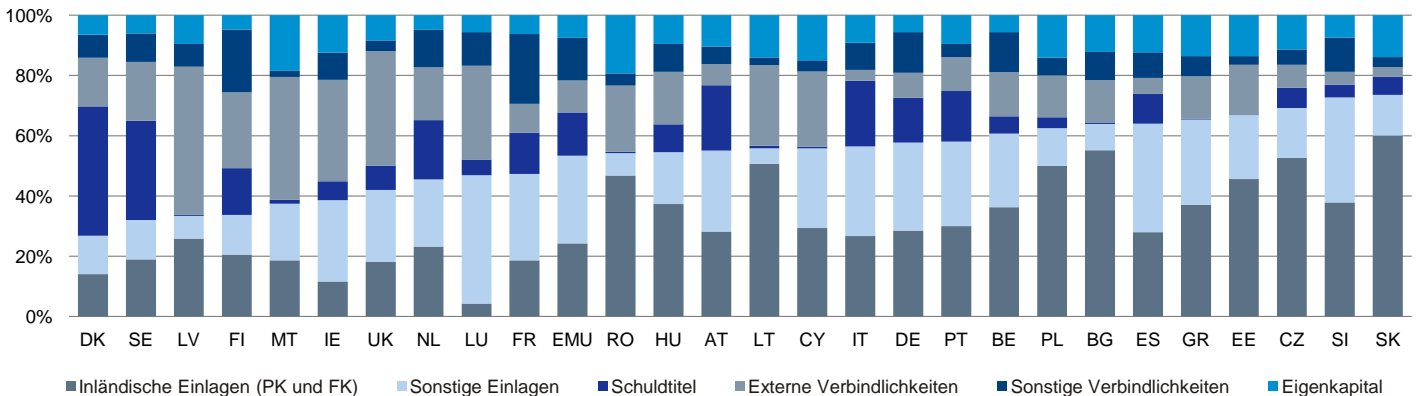
EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Die öffentliche Akzeptanz des neuen Regelwerks wird letztlich davon abhängen, (i) ob es die Banken, ihre Anteilseigner und ihre Gläubiger diszipliniert und so die Wahrscheinlichkeit künftiger Krisen senkt und (ii) wie die Lastenverteilung beurteilt wird. Zu letzterer ist anzumerken, dass Bankinsolvenzen *immer* Wohlfahrtsverluste verursachen. Der Unterschied zwischen Bail-in- und Bail-out-Mechanismen liegt, wenn man einmal von den zweifelsohne wichtigen Anreizeffekte absieht, in der intertemporalen, interpersonellen und – bei international tätigen Banken – internationalen Verteilung der Verluste.

Bilanz europäischer Banken: Passivseite

6

Prozentuale Anteile, Q2 2013



Externe Verbindlichkeiten: Für Euroländer – Gläubiger mit Sitz außerhalb der Eurozone; für Nicht-Euroländer – alle Gläubiger mit Sitz im Ausland.

Quellen: EZB, DB Research

Bankenabwicklung: Umfrage der Gläubigerbeteiligung

7

	Irland	Spanien	Zypern	Niederlande (SNS Reaal)	Portugal
Aktien	✓	✓	✓	✓	
Hybridkapital/Vorzugsaktien		✓		✓	
Nachrangige Schuldtitel	✓	✓	✓	✓	
Vorrangige Schuldtitel			✓		
Nicht gesicherte Einlagen			✓		

Gesicherte Einlagen

Quelle: DB Research

- Positiv ist auch, dass die Abwicklungsrichtlinie entgegen dem Wunsch einiger Mitgliedsländer Einlegern nicht grundsätzlich Vorrang gegenüber Gläubigern vorrangiger unbesicherter Schuldtitel einräumt und den Ländern hier keine Entscheidungsfreiheit lässt. Dies wird helfen, übermäßige Verzerrungen zwischen den Refinanzierungsquellen zu vermeiden.
- Wie sich die Abwicklungsrichtlinie auf die Refinanzierungskosten der Banken und Staaten auswirken wird, ist schwer vorherzusagen. Einerseits ist mit einem Anstieg der Refinanzierungskosten für die Banken zu rechnen, da (i) eine Gläubigerbeteiligung wahrscheinlicher wird, (ii) die Einlagenstabilität sinkt und (iii) Gläubiger vorrangiger unbesicherter Schuldtitel, die bislang fast immer von einem Bail-in verschont blieben, höhere Risikoaufschläge verlangen werden.²² Andererseits sollte mit den klareren Regeln für die

²² Wahrscheinlich ist auch, dass Anleger, die bislang unbesicherte Bankschuldverschreibungen halten, in besicherte Schuldtitel umschichten werden. Siehe Záhres (2012) für eine ausführlichere



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Bankenabwicklung ein Teil des Risikoaufschlags entfallen, den der Markt aufgrund der, wie oben beschrieben, sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen in den Krisenländern fordert. Dort, wo es bereits nationale Restrukturierungsgesetze gibt, die eine Gläubigerbeteiligung vorsehen (z.B. in Deutschland und Großbritannien), dürften die Auswirkungen auf die Banken bereits eingepreist sein.

- Jenseits der Kostendimension sollte sich das neue Regelwerk auch allgemeiner auf die Refinanzierungsstruktur der Banken auswirken. So dürften beispielsweise die Bevorzugung des Bail-in gegenüber dem Bail-out eine Verhaltensänderung bei den Einlegern bewirken. Zwei Reaktionen scheinen am wahrscheinlichsten: Erstens, die Stabilität der Einlagen sinkt, weil die Einleger schneller auf schlechte Nachrichten und wachsende Besorgnis über die Stabilität einzelner Banken oder Bankensysteme reagieren; zweitens, Privat- wie Firmenkunden versuchen, ihr Risiko in Bezug auf einen möglichen Bail-in zu begrenzen. Konkret werden sie ihre Einlagen bei einer einzelnen Bank auf die Höhe des gesicherten Betrags begrenzen und mehr Liquidität in anderen Anlageklassen vorhalten (was sich wiederum auf die Refinanzierungslage der Banken auswirken würde). Allgemeiner betrachtet, ergibt sich aus den MREL-Bestimmungen, dass die Banken ihre Verbindlichkeitsstruktur an die Anforderungen anpassen müssen und die Bankenaufsicht nach eigenem Ermessen in die Refinanzierungsstruktur eingreifen kann.
- Negativ zu vermerken ist, dass nicht gesicherte Einleger zwar nicht von einem potenziellen Bail-in ausgenommen sind, aber dennoch in der Gläubigerhierarchie Vorrang genießen. Gleiches gilt für Interbankenforderungen mit einer Ursprungslaufzeit von weniger als sieben Tagen und Verbindlichkeiten in Zahlungssystemen. Dass Interbankenforderungen ausgenommen sind, ist nachvollziehbar; es macht jedoch kurzfristige Ausleihungen im Interbankengeschäft attraktiv, was dem Ziel zuwiderläuft, die Refinanzierung der Banken auf stabilere, langfristige Füße zu stellen.²³
- Sobald die Gläubiger mit 8% der Bankverbindlichkeiten an den Kosten beteiligt wurden, haben die Mitgliedsländer eine erhebliche Entscheidungsfreiheit darüber, ob sie weitere Verbindlichkeiten vom Bail-in ausnehmen wollen. Hierzu reichen unpräzise formulierte Argumente wie „um Wertvernichtung zu vermeiden“ oder „um eine Ansteckung zu verhindern“. Sie können auch entscheiden, ob sie eine Bank mit Hilfe des Abwicklungsfonds rekapitalisieren oder abwickeln wollen. Ein gewisser Ermessensspielraum ist zweifellos sinnvoll, damit die Behörden im akuten Krisenfall auf die spezifischen Umstände reagieren können. Der Entscheidungsspielraum, der sich aus solchen ungenau definierten Bedingungen ergibt, könnte in Krisensituationen jedoch Unsicherheit schaffen und den Wettbewerb zugunsten größerer Banken und stärkerer Länder verzerren. Mitgliedsländer, die sich aufgrund ihrer Finanzlage einen Bail-out leisten können, werden möglicherweise von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, um Verwerfungen an den eigenen Finanzmärkten abzuwenden (und die Gläubiger/Wähler im eigenen Land nicht zu verärgern!). Weniger finanzstarke Länder werden hingegen zum Bail-in gezwungen sein. Im Krisenfall drohen ihnen dadurch massive Einlagenabflüsse, weil die Kunden ihre Einlagen vermutlich aus finanzschwächeren in finanzstärkere Länder verschieben werden, wenn die Anspannung im Markt wächst. Außerdem eröffnet ein größerer Ermessensspielraum auch Möglichkeiten für eine differenzierte Behandlung der Gläu-

Erörterung dieser Frage und der Auswirkungen auf die Finanzierungsstruktur europäischer Banken.

²³ Es mag aufschlussreich sein, sich die Folgen der Ausnahmen für kurzfristige (d.h. weniger als 1 Jahr Ursprungslaufzeit) Interbankenkredite unter Basel I in Erinnerung zu rufen, die zu einer Zunahme solcher Ausleihungen führten, die fortlaufend verlängert wurden – bis die Panik einsetzte. Vgl. z.B. Calomiris/Litan (2000), S. 308/9.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

- biger je nach Gläubigerstruktur: Beispielsweise scheint es plausibel, dass Staaten einem Bail-in weniger ablehnend gegenüberstehen, wenn ihre Gläubigerbasis überwiegend aus ausländischen Anlegern besteht.²⁴
- Während künftig alle EU-Banken eine Bankenabgabe leisten müssen, können die Mitgliedsländer jeweils entscheiden, ob sie eigene Abwicklungsfonds aufbauen oder die Abgaben in einen gemeinsamen Fonds fließen lassen (aus dem sie in Krisenzeiten sicher nicht zur Verfügung stehen).
 - Es ist sinnvoll, dass der ESM als Rettungsfonds für den Abwicklungsmechanismus zur Verfügung steht. Ob er allerdings tatsächlich eingesetzt wird, ist zweifelhaft in Anbetracht der fehlenden Bereitschaft der Gläubigerländer, Mittel für die Rettung von Banken in anderen Ländern bereitzustellen, und der Abneigung der Problemländer, sich den Regeln des ESM-Programms zu unterwerfen. Darüber hinaus sind die vorgesehenen Verpflichtungen zur Ko-Finanzierung ein Hindernis für den sinnvollen Einsatz des ESM. Es sind zwar logische und robuste Instrumente zur Abwehr von Moral Hazard im Zusammenhang mit Altlasten und den Anreizen für nationale Behörden, aber gleichzeitig verringern sie die Nützlichkeit des ESM zur Lösung der aktuellen Probleme. Längerfristig betrachtet wird der ESM jedenfalls nur temporär eine Rolle spielen, da er nicht mehr benötigt wird, sobald der SRM-Abwicklungsfonds aufgebaut ist.
 - Der rückwirkende Einsatz des ESM ist eher unwahrscheinlich – nicht zuletzt aufgrund der gewaltigen Beträge, um die es geht. Allein die griechischen Banken haben im Rahmen des Hilfspakets für Griechenland EUR 50 Mrd. erhalten, die spanischen Banken weitere EUR 41 Mrd.

Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM)

Im Juli 2013 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) als logische Ergänzung zum SSM. Der SRM soll in allen Mitgliedsländern Anwendung finden, die am SSM teilnehmen. Geplant ist, dass die SRM-Verordnung bis Mai 2014 (d.h. vor dem Ende der laufenden Legislaturperiode des Europäischen Parlaments) verabschiedet wird und der SRM gleichzeitig mit der Abwicklungsrichtlinie zum 1. Januar 2015 in Kraft tritt. (Das sogenannte „Bail-in-Instrument“, d.h. die Befugnis zur Beteiligung der Gläubiger, soll wie bei der Abwicklungsrichtlinie erst bis 2018 in Kraft treten). Dieser Zeitplan erscheint angesichts des fehlenden politischen Konsenses über einige Kernelemente des SRM, gelinde gesagt, ehrgeizig (siehe unten).

Der vorgeschlagene SRM umfasst folgende Komponenten:

- Ein zu errichtender Abwicklungsausschuss erhält die Befugnis, von allen Banken, die der einheitlichen Bankenaufsicht unterstehen, Abwicklungspläne anzufordern sowie diese zu prüfen und zu überwachen. Darüber hinaus kann der Ausschuss konkrete Veränderungen in der Organisationsstruktur, bei den Geschäftsaktivitäten und Risikopositionen bzw. im Geschäftsmodell verlangen (Art. 8(8) und 9 des Vorschlags für die SRM-Verordnung).
- Der Abwicklungsausschuss plant und überwacht auf Grundlage der Abwicklungsrichtlinie die Abwicklung jeglicher angeschlagener Banken in den SSM-Teilnehmerländern (d.h. nicht nur solcher, die der direkten Aufsicht durch die EZB unterstehen). Die endgültige Entscheidung über die Abwick-

²⁴ Dies mag ein Argument im Umgang mit den Problemen im Bankensektor Zyperns gewesen sein.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

lung obliegt aus rechtlichen Gründen²⁵ jedoch der Europäischen Kommission, die Umsetzung den nationalen Behörden. Letzteres ist dadurch begründet, dass es kein paneuropäisches Insolvenzrecht und -verfahren (für Banken) gibt und die Abwicklung deshalb nach dem jeweils geltenden nationalen Recht erfolgen muss.²⁶

- Alle Banken in den SSM-Teilnehmerländern müssen in den Einheitlichen Bankenabwicklungsfonds einzahlen (Zielausstattung: mindestens 1% der gedeckten Einlagen²⁷ in den teilnehmenden Ländern bzw. rund EUR 55 Mrd. innerhalb von zehn Jahren²⁸). Die Beiträge errechnen sich aus den Verbindlichkeiten der Banken unter Berücksichtigung des jeweiligen Risikoprofils und sind im Voraus zu entrichten.²⁹ Der EU-Abwicklungsfonds soll bestehende nationale Fonds in den am SSM und SRM teilnehmenden Ländern ersetzen. Die Mittel des Fonds werden in „hochliquide Vermögenswerte hoher Bonität“ angelegt (Art. 70,3), die von den teilnehmenden Mitgliedsländern oder zwischenstaatlichen Organisationen, wie der EIB, emittiert werden.
- Der Fonds darf nur verwendet werden, um eine ordnungsgemäße Abwicklung zu gewährleisten – beispielsweise durch die Finanzierung eines Brückeninstituts. Es ist ausdrücklich nicht zulässig, mit den Mitteln des Fonds eine angeschlagene Bank zu rekapitalisieren. Jegliche Auszahlungen aus dem Fonds, und erst recht vom öffentlichen Sektor bereitgestellte Mittel, sollen ex post durch höhere Abgaben des Bankensektors wieder ausgeglichen werden, sodass der SRM fiskalisch neutral bleibt.

Am Beginn jedes Abwicklungsverfahrens steht die Feststellung der EZB als Bankenaufsicht oder einer nationalen Abwicklungsbehörde, dass ein Institut nicht überlebensfähig und systemrelevant ist. Der Abwicklungsausschuss, in dem nur die nationalen Abwicklungsbehörden aus Ländern vertreten sind, in denen die angeschlagene Bank ihren Sitz hat oder Niederlassungen unterhält, plant sodann die Abwicklung mit geeigneten Maßnahmen aus dem Instrumentarium der Abwicklungsrichtlinie. Die endgültige Entscheidung über die Abwicklung trifft die Kommission, die Umsetzung liegt in der Verantwortung der nationalen Behörden. Hat die betroffene Bank ihren Sitz in einem Mitgliedsland, das nicht am SSM teilnimmt, nimmt der Abwicklungsausschuss im Namen aller nationalen Behörden der SSM-Länder, in denen die Bank Niederlassungen unterhält, am Abwicklungskollegium für diese Bank teil.

²⁵ Laut EU-Vertrag kann nur ein EU-Organ eine solche Entscheidung treffen. Weder der Ausschuss noch die EBA ist ein Organ (letztere ist eine Behörde). Die EZB ist zwar ein EU-Organ, aufgrund potenzieller Interessenkonflikte hat man sie jedoch zu Recht als ungeeignet erachtet, diese Aufgabe zu übernehmen.

²⁶ Siehe auch Véron/Wolff (2013), S. 12.

²⁷ Die Abwicklungsrichtlinie sieht interessanterweise für die nationalen Abwicklungsfonds eine Zielausstattung von 0,8% der gedeckten Einlagen vor.

²⁸ Der Zeitraum kann auf 14 Jahre verlängert werden, wenn der Fonds innerhalb der ersten 10 Jahre Auszahlungen vornehmen muss, die die Hälfte der Zielausstattung übersteigen.

²⁹ Nach Schätzungen der Kommission werden die 17 größten Banken in den teilnehmenden Ländern rund 40% der Gesamtbeiträge entrichten.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Abwicklungsausschuss (laut Vorschlag der Europäischen Kommission)

8

Struktur: Der Ausschuss tagt in Plenar- und Exekutivsitzen. In den Plenarsitzungen befasst er sich mit Verwaltungs- und Haushaltsfragen; in den Exekutivsitzen trifft er Entscheidungen über konkrete Abwicklungsfälle.

Mitglieder: An den Plenarsitzungen nehmen teil: Exekutivdirektor, stellvertretender Exekutivdirektor, je ein von der Europäischen Kommission und der EZB benannter Vertreter; Vertreter der nationalen Abwicklungsbehörden der teilnehmenden Mitgliedsländer. An den Exekutivsitzen nehmen zusätzlich zu den vier erstgenannten Mitgliedern nur Vertreter der Aufsichtsbehörde des Landes teil, in dem die betroffene Bank ansässig ist, sowie ggf. der Länder, in denen sie Tochtergesellschaften und Niederlassungen unterhält.

Der Exekutivdirektor und der stellvertretende Exekutivdirektor werden auf Vorschlag der Kommission und nach einer Anhörung im Parlament vom Rat benannt. Der Exekutivdirektor und der stellvertretende Exekutivdirektor können im Falle grober Fahrlässigkeit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments vom Rat abberufen werden.

Die Amtszeit des Exekutivdirektors, des stellvertretenden Exekutivdirektors und der von der Kommission und der EZB benannten Vertreter beträgt fünf Jahre und kann nicht verlängert werden. Um Kontinuität in der Führung sicherzustellen, endet die Amtszeit des ersten stellvertretenden Exekutivdirektors nach drei Jahren und kann ausnahmsweise einmal verlängert werden.

Beschlussfassung: Beschlüsse in Plenarsitzungen werden mit einfacher Mehrheit gefasst, mit Ausnahme von Beschlüssen über freiwillige Darlehen zwischen dem Abwicklungsfonds und Abwicklungsfonds nicht teilnehmender Mitgliedsländer. Beschlüsse in Exekutivsitzen werden ebenfalls mit einfacher Mehrheit getroffen, wobei die Aufsichtsbehörde im Sitzland der betroffenen Bank eine Stimme hat und die Behörden der Länder, in denen die Bank Niederlassungen oder Tochtergesellschaften unterhält, zusammen eine Stimme haben (an der jedes der betroffenen Länder den gleichen Anteil hat). Ein Vetorecht besteht nicht.

Haushalt und Personal: Der Ausschuss hat rund 300 Mitarbeiter (240 davon in fester Position) und ein jährliches Budget von ca. EUR 65 Mio. Er finanziert sich aus Abgaben der beaufsichtigten Institute.

Sitz: Der Ausschuss hat seinen Sitz in Brüssel.

Erste Reaktionen auf den SRM-Vorschlag

Während die EZB und der IWF den SRM-Vorschlag begrüßen, haben die Regierungen der europäischen Länder verhaltener, zum Teil sogar sehr kritisch reagiert. Besonders deutliche Kritik kam von der deutschen Bundesregierung, die drei rechtliche (sic!) Bedenken anführte. (i) Sie lehnt ab, dass die Europäische Kommission das letzte Wort über die Schließung einer Bank haben soll, weil dies ihrer Ansicht nach eine unangemessene Verlagerung von Befugnissen auf die EU-Ebene bedeutet, die nicht von der gewählten Rechtsgrundlage (d.h. Art. 114 AEUV) abgedeckt ist; (ii) sie ist besorgt darüber, dass die Länder unter dem SRM möglicherweise mit ihren Haushalten haften, und fordert einen wesentlich stärkeren Schutz der Haushalte der teilnehmenden Länder und (iii) stellt sie die Rechtmäßigkeit von Bankenabgaben auf EU-Ebene in Frage. Fairerweise sollte man anmerken, dass die Bundesregierung die Idee des SRM nicht grundsätzlich ablehnt (und nie abgelehnt hat), sondern nur die Meinung vertritt, dass ein solcher paneuropäischer Mechanismus, wie von der Kommission vorgeschlagen, nach dem bestehenden EU-Vertrag nicht möglich sei. Tatsächlich bestätigt sie in der Begründung ihres Widerspruchs sogar explizit die Notwendigkeit einer Vertragsänderung sowie zeitnahe Übergangsregelungen.³⁰

Die deutsche Position, die vermutlich mehrere, wenn nicht sogar viele Mitgliedsländer teilen, offenbart zwei grundlegende Probleme, mit denen die Bankenunion seit Beginn des Projekts zu kämpfen hat: (i) Widerstand gegen die Abtretung von Befugnissen an die Kommission (oder letztlich jede andere zentrale Abwick-

³⁰ Gleichwohl ist die deutsche Position in diesem Punkt etwas widersprüchlich: Während sie einerseits argumentiert, dass die vorgesehene Befugnisübertragung an den SRM einer Änderung des EU-Vertrags bedarf, spricht sie sich andererseits für eine Vertragsänderung nach dem vereinfachten Verfahren aus (d.h. ohne Billigung des geänderten Vertrags durch die nationalen Parlamente und/oder Referenden). Das vereinfachte Verfahren ist jedoch nur für Vertragsänderungen zulässig, die nicht das Machtgleichgewicht zwischen der EU-Ebene und der nationalen Ebene verändern. Nach Meinung der Bundesregierung verändert der SRM aber dieses Gleichgewicht, weshalb sie ja auch eine Vertragsänderung verlangt.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

lungsbehörde) vor dem Hintergrund einer breiteren Auseinandersetzung über das richtige Gleichgewicht zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus als institutionelles Modell für die EU. (Im Falle des Widerstands gegen den SRM ist dies freilich etwas unlogisch, wenn man bedenkt, dass der bereits beschlossene SSM per definitionem einen großen Schritt in Richtung Supranationalismus darstellt. Entsprechend sollten die Mitgliedsländer, nachdem sie sich auf diesen Schritt geeinigt haben, ein Interesse am Aufbau tragfähiger Strukturen haben.) (ii) In ähnlicher Weise ist das Beharren auf der vollständigen Kontrolle über die nationalen Haushalte Ausdruck von innenpolitischem Druck, verfassungsrechtlichen Grenzen und eines generellen Widerwillens gegen die Übergabe nationaler Budgetmittel – ob staatlicher oder halbstaatlicher, wie im Falle von Abwicklungsfonds und Einlagensicherungssystemen – in die Hände der EU. Grund dafür ist, dass viele Vertreter der Politik, nicht nur, aber besonders in Deutschland, nie wirklich akzeptiert haben, dass die paneuropäische Aufsicht und paneuropäische Abwicklung logisch miteinander zusammenhängen. Während die Bundesregierung erstere gefordert hat – um Länder mit Problemen im Bankensektor, die EU-Hilfen in Anspruch nehmen, unter Kontrolle zu bringen – möchte sie gleichzeitig sicherstellen, dass die Mitgliedsländer die finanzielle Kontrolle über die Abwicklung behalten. Damit verschließt sie die Augen davor, dass eine Aufsicht ohne entsprechende Abwicklungsbefugnisse, die sich auf geeignete finanzielle Regelungen stützen, nicht glaubwürdig ist. So widersprüchlich diese Position auch sein mag, sie bestätigt eine Haltung, die in jüngster Zeit häufig zu beobachten ist: Wenn Entscheidungen in Krisensituationen mit tatsächlichen Kosten oder Eventualverbindlichkeiten für die nationalen Steuerzahler verbunden sind, bestehen die Regierungen und Parlamente der Mitgliedsländer auf ihren Vorrechten gegenüber den EU-Organen.

Bewertung

Der SRM-Vorschlag der Kommission ist schlüssig und vernünftig: Ohne eine funktionsfähige Abwicklungsbehörde, die mit hinreichenden finanziellen Mitteln und Instrumenten ausgestattet ist, kann eine einheitliche Aufsicht nicht funktionieren.³¹ Um Moral Hazard zu verhindern, muss bei einer Beaufsichtigung durch die EZB auch die Abwicklung auf der EU-Ebene angesiedelt sein. Gleichzeitig bedarf ein glaubhafter paneuropäischer Abwicklungsmechanismus einer paneuropäischen Finanzierung. Nur so ist es möglich, den Nexus zwischen Banken und Staaten zu brechen und in angespannten Zeiten marktstörende Kapitalflüsse zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist die zurückhaltende Reaktion der Mitgliedsländer auf die Vorschläge der Kommission mehr als bedauerlich.

Zugegebenermaßen haben die Kritiker nicht ganz Unrecht, dass die Rechtsgrundlage für den SRM-Vorschlag recht schwach ist. Dabei verschweigen sie aber, dass die Kommission keine andere Wahl hatte, weil eine Änderung des EU-Vertrags für die Mitgliedsländer nicht in Frage kam.³² (Man kann getrost davon ausgehen, dass niemand freiwillig ein so sperriges Konstrukt wie den Abwicklungsausschuss geplant hätte, wenn es eine einfachere Lösung gegeben hätte!) Deshalb musste die Kommission Art. 114 AEUV, der dem Schutz des Binnenmarktes dient, als Rechtsgrundlage für den SRM nehmen. Sie begründet dies damit, dass der SRM den Wettbewerbsnachteil beseitigen würde, den Ban-

³¹ Diese Ansicht teilt auch der IWF, der in seiner jüngsten Bewertung der Euroländer im Rahmen der Konsultationen nach Art. IV klar feststellt, dass „(...) ohne die Ergänzung des SSM durch einen starken SRM die Glaubwürdigkeit und die Funktionsfähigkeit der Bankenunion auf dem Spiel stünde.“ IWF (2013), S.17.

³² Es entbehrt auch nicht der Ironie, dass die Mitgliedsländer einschließlich Deutschland kein Problem damit hatten, den SSM auf einer zweifelhaften Rechtsgrundlage (Art. 127(6) AEUV) einzurichten, im Falle des SRM jetzt aber Bedenken gegen eine ebenso schwache Rechtsgrundlage äußern.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

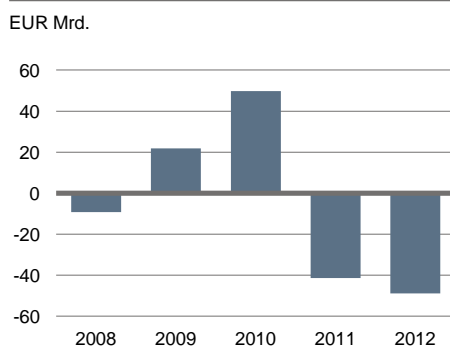
ken in den SSM-Teilnehmerländern gegenüber den nicht teilnehmenden Mitgliedsländern hätten, wenn ein funktionsfähiger, zentraler Abwicklungsmechanismus fehlt. Wie oben erörtert, würde sich ein funktionierender Abwicklungsmechanismus ohne Zweifel auf die Refinanzierungskosten der Banken auswirken, weil er Unsicherheit bei den Anlegern abbaut. Um welche Größenordnung es dabei geht, ist allerdings unklar. Aus wirtschaftlicher Sicht sollte und kann der SRM ohne Weiteres damit begründet werden, dass eine einheitliche Aufsicht ohne einen effektiven Abwicklungsmechanismus nicht funktionieren kann. Wir vertreten schon seit langem die Ansicht, dass die Bankenunion letztlich eine Änderung des EU-Vertrags erfordert – die Debatte über den SRM und die ersten Reaktionen darauf bestätigen dies. Eine Vertragsänderung schüfe die Möglichkeit, eine paneuropäische Abwicklungsbehörde einschließlich eines gemeinsamen Finanzierungsmechanismus aufzubauen. Auch könnte man dann eine paneuropäische Aufsichtsbehörde schaffen und damit all die Probleme beseitigen, die sich aus der Übertragung von Aufsichtsbefugnissen an die EZB ergeben (siehe Erörterung dieser Probleme weiter oben).

Gewiss, Vertragsänderungen sind mit schwierigen Verfahren verbunden und die Annahme der Änderungen ist alles andere als sicher. Schließlich bedürfen sie der Zustimmung durch die Parlamente, und die Stimmung in Bezug auf die europäische Integration ist derzeit eher negativ. Außerdem würde man damit gleichsam die Büchse der Pandora öffnen, weil die Mitgliedsländer dann auch in anderen Punkten Vertragsänderungen aufs Tapet bringen würden. Da jedoch weder der Status quo noch die derzeitigen Vorschläge eine stabile institutionelle Lösung darstellen, sollte man dieses Risiko eingehen.

Was das Finanzierungsproblem und den angeblich notwendigen Schutz der nationalen Steuerzahler angeht, ist der Widerstand der Mitgliedsländer eigentlich viel schwerer zu verstehen. Immerhin gründet die gesamte Struktur des SRM ausdrücklich auf dem Prinzip, dass sämtliche Verluste von den Anteilseignern und Gläubigern zu tragen sind und jegliche Staatshilfen nur als Überbrückung gewährt und ex post durch Abgaben des Bankensektors ausgeglichen werden („der SRM wird fiskalisch neutral sein“). Die Ablehnung des SRM aus Gründen des Schutzes der nationalen Steuerzahler ist deshalb entweder unlogisch oder eine implizite Anerkennung (der unbequemen Wahrheit), dass ein Bail-out letztlich immer eine mögliche Politikalternative ist, wenn die Umstände es erfordern.

Gewinn nach Steuern der Banken in der Eurozone

9



Quelle: EZB

Mit Blick auf die möglichen Auswirkungen auf die europäische Finanzindustrie, lässt man einmal den bereits im Kontext der Abwicklungsrichtlinie diskutierten Effekt auf die Refinanzierungskosten und -struktur außer Acht, sind vor allem die jährlichen Beiträge zum Fonds im Gesamtvolumen von EUR 5,5 Mrd. zu nennen. Die Fondsbeiträge werden die Profitabilität der Banken spürbar belasten – insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Banken im Euroraum, kollektiv betrachtet, 2012 gewaltige Verluste verkraften mussten. Zusätzlich ist ein Wettbewerbseffekt zu erwarten, da die Banken in den nicht teilnehmenden Ländern nicht in den Fonds einzahlen müssen. (Nach den Vorschriften der Abwicklungsrichtlinie müssen sie allerdings nationale Abwicklungsfonds aufbauen, für die der Beitrag allerdings nur 0,8% statt 1% der gedeckten Einlagen beträgt). In der Tat ist es ein bisschen fragwürdig, dass die Banken aus den nicht teilnehmenden Ländern nicht in den Fonds einzahlen müssen. Schließlich profitieren auch sie von der höheren Stabilität des gemeinsamen europäischen Finanzmarktes. Abgesehen von den genannten Effekten müssen die Banken auch mit höheren Kosten für die Finanzaufsicht rechnen, da sie künftig neben ihren nationalen Aufsichtsbehörden auch den Abwicklungsausschuss (geplantes Budget EUR 66 Mio.), den SSM und die EBA (Ausgaben 2012 EUR 18,3 Mio.) finanzieren müssen.



EU-Bankenunion: Richtige Idee, schlechte Durchführung

Fazit

Die Bankenunion ist wirtschaftlich gut begründet und könnte bei konsequenter Umsetzung die finanzielle Stabilität in Europa und insbesondere in der Eurozone deutlich stärken.

Sie wird dennoch wahrscheinlich viele Erwartungen enttäuschen, weil sie zwar konzeptionell vernünftig ist, aber fehlerhaft umgesetzt wird. Die europäische Bankenunion leidet in der Struktur und Umsetzung ihrer Bestandteile unter zwei ganz grundlegenden Widersprüchen: zum einen der schizophrenen Haltung der Mitgliedsländer in Bezug auf den notwendigen Grad der Supranationalität, um einen finanziell stabilen Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen zu erhalten; zum anderen den gegensätzlichen Erwartungen und Motiven der Mitgliedsländer im Hinblick auf die Bankenunion.

Was den ersten Widerspruch angeht, sind die Mitgliedsländer offensichtlich nicht bereit, die logischen Schlüsse aus der unmöglichen Dreieckigkeit zu ziehen: Weder wollen sie ganz auf die Vorteile integrierter Finanzmärkte verzichten (oder sich zumindest nicht vorhalten lassen müssen, dass sie das heilige Prinzip des Binnenmarktes als wirtschaftliche Grundlage der EU offen untergraben) und die Refragmentierung des Marktes hinnehmen, noch sind sie wirklich bereit, Macht über ihre nationalen Finanzmärkte und Finanzinstitute an die EU abzugeben. Es ist klar, dass dieser Widerspruch nicht auf ewig durchzuhalten ist.

Zum zweiten Widerspruch ist festzustellen, dass die Motive für die Bankenunion unterschiedlich sind: Während einige Mitgliedsländer die Bankenunion als billige Lösung zur Sanierung ihres maroden Bankensystems sehen, sehen andere diese als Hebel zur Kontrolle des ökonomischen Verhaltens der Defizitländer und als Teil des Präventivkonzepts zur Vermeidung künftiger Ungleichgewichte und Krisen. Anders gesagt: Die Debatte über die Bankenunion wird beherrscht durch eine ungesunde Mischung aus kurzfristigen Zielen (d.h. Umgang mit dem angeschlagenen Bankensektor in der EU) und mittelfristigen Zielen (d.h. Voraussetzungen schaffen, um die EWU für die Zukunft auf gesündere Füße zu stellen). In dem Maße, wie die letztere Sichtweise sich durchsetzt – was wahrscheinlich ist, da die Gläubigerländer eine größere Verhandlungsmacht haben – überrascht es nicht, dass keine Fortschritte bei den supranationalen Mechanismen zum Krisenmanagement erzielt werden und „Altfälle“ nicht oder kaum von der direkten Rekapitalisierung aus dem ESM profitieren sollen. Die Unklarheit über die Ziele beeinträchtigt die Struktur der Bankenunion. So, wie sie jetzt umgesetzt wird, kann sie vielleicht helfen, die nächste Bankenkrise zu verhindern, aber nicht, die gegenwärtige zu bewältigen.

Noch haben die Mitgliedsländer und die gesetzgebenden Institutionen in Europa die Chance, die Bankenunion auf ein solideres Fundament zu stellen. Sie sollten sie nicht vertun.

Bernhard Speyer (+49 69 910-31735, bernhard.speyer@db.com)



Literaturverzeichnis

- Bini Smaghi, Lorenzo (2013). Money and Banking in Times of Crisis. In Balling, Morten, Ernest Gnan und Patricia Jackson (Hrsg.), States, Banks and the Financing of the Economy: Monetary Policy and Regulatory Perspectives. SUERF studies 2013/3, S. 31-42.
- Calomiris, Charles W. und Robert E. Litan (2000). Financial Regulation in a Global Marketplace. In Litan, Robert E. und Anthony M. Santomero (Hrsg.), Brookings-Wharton Papers on Financial Services 2000. Washington, D.C., S. 283-323.
- Benoît Cœuré (2013). The Single Resolution Mechanism: Why it is needed. Rede auf dem ICMA Annual General Meeting and Conference 2013. Kopenhagen. 23. Mai 2013.
- Rat der Europäischen Union (2013). Rat vereinbart Standpunkt zur Bankenabwicklung. Pressemitteilung des Rates Nr. 11228/13 vom 27. Juni 2013.
- Darvas, Zsolt und Guntram B. Wolff (2013). Should non-euro countries join the Single Supervisory Mechanism? Bruegel Policy Contribution. Ausgabe 2013/06.
- Europäische Kommission (2013). Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise („Bankenmitteilung“). 2013/C 216/01.
- Internationaler Währungsfonds (IWF)(2013). Euro area policies. 2013 Article IV Consultation. IMF Country Report Nr. 13/231. Washington, D.C.
- Kaya, Orcun (2013). Reform der OTC-Derivatemärkte: Erste erkennbare Wirkungen und offene Fragen. Aktuelle Themen. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.
- Lannoo, Karel (2013). Bank bonus compromise bodes ill for the Single Supervisory Mechanism. CEPS-Kommentar.
- Schoenmaker, Dirk (2013). Governance of International Banking – the Financial Trilemma. Oxford.
- Speyer, Bernhard (2011). Finanzaufsicht in der EU: Inkrementeller Fortschritt, Erfolg ungewiss. EU Monitor 84. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.
- Speyer, Bernhard (2012). Europäische Bankenunion: Besser gründlich als schnell! EU Monitor. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.
- Véron, Nicolas und Guntram B. Wolff (2013). From Supervision to Resolution: Next Steps on the Road to European Banking Union. Bruegel Policy Contribution. Ausgabe 2013/04.
- Zähres, Meta (2012). Kapitalmarktbasierende Bankenrefinanzierung: (Nicht so) schöne neue Welt ... Aktuelle Themen. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.



EU-Monitor

Unsere Publikationen finden Sie unentgeltlich auf unserer Internetseite www.dbresearch.de. Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:
Deutsche Bank Research
Marketing
60262 Frankfurt am Main
Fax: +49 69 910-31877
E-Mail: marketing.dbr@db.com

Schneller via E-Mail:
marketing.dbr@db.com

- ▶ Der EU-Binnenmarkt nach 20 Jahren:
Erfolge, unerfüllte Erwartungen und
weitere Potenziale 19. September 2013
- ▶ Project Bond Initiative:
Projektauswahl für Erfolg entscheidend 23. August 2013
- ▶ Zinsbesteuerung, Amtshilfe und Co.:
Steuerlicher Informationsaustausch
setzt sich durch 5. August 2013
- ▶ Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb:
T-TIP in Perspektive 2. August 2013
- ▶ Unternehmensanleihen in Europa:
Wo stehen wir und wohin geht die Reise? 11. März 2013
- ▶ Alle Wege führen in die Fiskalunion?
Optionen für mehr fiskalische Integration
in der Eurozone 5. März 2013
- ▶ EU-Bankenunion:
Besser gründlich als schnell! 30. August 2012
- ▶ Primus sucht Partner: Die Freihandels-
abkommen der EU in Perspektive 8. Mai 2012
- ▶ Die Rolle von Steuersystemen für
Wachstum: Europa im Überblick 27. April 2012

© Copyright 2013. Deutsche Bank AG, DB Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.
Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg